

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Maarjan Rand

Tallinna Linnavolikogu taotlused venekeelseks gümnaasiumiõppeks:
vähemusrahvuste hariduslike keeleõiguste kaitse poliitilises tõmbetuules

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Vello A. Pettai, PhD

Tartu 2015

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....
/Maarjan Rand/

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Kontseptuaalsed lähtekohad	6
1.1 Mõistete definitsioonid	6
1.1.1 Vähemusrahvuse mõiste kasutus rahvusvahelises õiguses ja Eesti seadusandluses	6
1.1.2 Keeleõiguse mõiste	8
1.2 Vähemusrahvuste haridusega seotud keeleõigused rahvusvahelises raamistikus ja Eesti seadusandluses	10
1.3 Empiiriline baas ja juhtumi valik	13
1.4 Tallinna linnavolikogu taotlustes esitatud argumendid venekeelseks gümnaasiumiõppeks	16
2. Taotluste analüüs	22
2.1 2011. aastal esitatud taotluse analüüs	22
2.2 2012. aastal esitatud taotluse analüüs	25
2.3 2014. aastal esitatud taotluse analüüs	28
2.4 Taotluste vormiline analüüs	31
3. Järeldused ja diskussioon	34
Kokkuvõte	37
Kasutatud allikad	39
Summary	44

Sissejuhatus

Eesti on vähemusõiguste tagamisel üks väheseid ja eesrindlikumaid riike maailmas, kus vähemusrahvustele on tagatud haridus keeles, mis ei ole riigikeel. Vaatamata sellele, on avalikkuse tähelepanu köitnud aastaid kestnud vaidlus vene õppekeelega gümnaasiumide eestikeelsele õppele ülemineku üle. Kuigi üleminek eestikeelsele gümnaasiumiõppele on 1993. aastal vastu võetud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt nõutav juba 22 aastat ja mille täielik jõustumine pidi esialgse plaani kohaselt saavutatama aastaks 2000, said koolid siiski poliitiliste käikude tulemusel ajapikendust aastani 2011. Uue tähtaja saabumisega elavnes ka debatt probleemi üle, kus üheks osapooleks on koolide hoolekogusid esindavad kohalikud omavalitsused, kes taotlevad ülemineku peatamist ning teiseks osapooleks on valitsus, kelle jaoks tähendaks ülemineku peatamine pööret riiklikus hariduspoliitikas, mis oleks vastutustundetu nende koolide suhtes, kes on pingutanud eestikeelsele õppele üleminekuks.

Avalikkuses on venekeelse gümnaasiumiõppe küsimuse osas nii reformi pooldajaid kui ka vastaseid. Ühel juhul nähakse venekeelse õppe säilitamise soovis vastuseisu riigikorraldusele, mille kohaselt riik rikub vähemusrahvuste õigusi; teisel juhul lähenetakse vene kooli küsimusele vene noortele paremate tulevikuvõimaluste tagamise seisukohast, mille kohaselt vajab vene kool juba pikemat aega reformi. Meedia on aga probleemist maalinud pildi kui erakondadevahelisest poliitilisest võimuvõitlusest.

Kuna vene õppekeelele gümnaasiumide osalisele eestikeelsele õppele ülemineku puhul on tegemist ühe Eesti rahvus- ja keelepoliitika alateemaga, on gümnaasiumi õppekeele teemal valminud ka mitmeid uuringuid, monitooringuid ja programme, mis selgitavad Eesti venekeelse elanikkonna hariduse hetkeolukorda keele- ja lõimumispoliitika kontekstis: uuringud toovad välja venekeelsete koolide õpetajate ja õpilaste eesti keele oskuse, nende keelehoiakud ja erinevad eestikeelsele õppele ülemineku perspektiivid. Teemat ei ole aga uuritud käesoleva bakalaureusetöö teema kontekstis ehk ei ole selge, kui võrd on seoses üleminekuga vene gümnaasiumites eestikeelsele õppele kaitstud vene rahvusest elanikkonna hariduslikud keeleõigused ning kuidas võiks iseloomustada Tallinna linnavalitsuse, sealhulgas ka linnavolikogu rolli ja motiive selles küsimuses.

Kuna nii Tallinna linnavalitsuse kui ka Vabariigi valitsuse motiivide kohta vene õppekeele küsimuses on mitmeid erinevaid arvamusi, on käesoleva uurimistöö eesmärgiks teemasse selgust tuua ja uurida, kas Tallinna linnavolikogu poolt valitsusele esitatud venekeelset gümnaasiumiõpet nõudvate taotluste puhul on tegemist vähemusrahvuste hariduslike keeleõiguste kaitsmisega või pigem „poliitilise mänguga“ ning kuivõrd on esitatud taotlused selle sisu arvesse võttes õigustatud. Lisaks antakse hinnang küsimusele, mida tähendab, kui vene vähemusrahvuse hariduslikke keeleõigusi kaitseb hoopis linnavalitsus mitte riik ehk milline võiks olla Tallinna linnavalitsuse roll ja motiivid selles küsimuses.

Selleks analüüsin Tallinna linnavolikogu poolt valitsusele 2011., 2012. ja 2014. aastal esitatud kolme taotlust venekeelseks gümnaasiumiõppeks ja seal seisnevaid argumente, toetudes Eesti seadusandlusele kui ka rahvusvahelisele õigusele, taotlustes esitatud uuringute sisule ning vähemal määral ka meedia analüüsile ja valitsuse vastustele. Uurimistöö käigus on läbi viidud ka intervjuu haridus- ja teadusministeeriumi üldharidusosakonna juhi Irene Käosaarega, kes on osalenud kõigi kolme Tallinna linnavolikogu poolt laekunud taotluste menetlemisel.

1. Kontseptuaalsed lähtekohad

1.1 Mõistete definitsioonid

1.1.1 Vähemusrahvuse mõiste kasutus rahvusvahelises õiguses ja Eesti seadusandluses

Erialakirjanduses on vähemusrahvuste mõistet defineeritud mitmeti ning ühtset definitsiooni ei ole välja kujunenud. Samuti puudub rahvusvaheliselt kokkulepitud definitsioon, kes täpsemalt moodustavad vähemuse¹. Vaatamata sellele, et rahvusvaheliselt ei ole vähemusrahvusi õiguslikult määratletud, on erinevad organisatsioonid välja pakkunud teatud indikaatorid, kuidas vähemusrahvusi teoreetiliselt kindlaks määrata. ÜRO Inimõiguste Komisjoni Diskrimineerimise Vältimise ja Vähemuste Kaitse Alamkomisjoni eriraportöri Francesco Capotorti 1977. aastal väljapakutud definitsiooni kohaselt võib vähemusi üldiselt defineerida järgmiste tingimuste kaudu:

1. on arvulises vähemuses võrreldes põhielanikkonnaga;
2. ei ole ühiskonnas domineerivas positsioonis;
3. selle liikmed on riigi kodanikud;
4. on kas etniline, usuline või keeleline eripära võrreldes elanikkonna enamusega;
5. peab end ise rahvuseks;
6. nende tegevus on suunatud oma kultuuri, traditsioonide, religiooni või keele säilitamisele.²

Eelnevalt nimetatud tingimustest on küsitav arvulise vähemuse olulisus vähemuse defineerimisel. Nimelt võib arvuliselt suurem elanikkonnagrupp ehk enamus olla ühiskonnas ka mitte-domineerivas positsioonis. Sellest tulenevalt võib väita, et vähemuse staatuse määratlemiseks ei ole arv tingimata oluline, vaid tähtis on vähemuse positsioon võrreldes muu rahvaga.³

¹United Nations. (2010). Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation, lk 2
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (külastatud 08.05.2015)

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, lk 2-3

Lisaks pikaajaliselt riigis elanud vähemusrahvustele võib teatud tingimustel vähemusrahvuseks lugeda ka lühiajalisi immigrante, rändrahvaid või põliselanike hõime.⁴

Eesti puhul on aga oluline eristada mõisteid *rahvusvähemus* ja *vähemusrahvus*, kuna tegemist on sisuliselt erinevate terminoloogiatega, millele kehtivad ka erinevad õigused. Eesti Keele Instituut nimetab *rahvusvähemust* kui riigi põhirahvusest etnilise kuuluvuse, keele, usu või kultuurilise omapära poolest erinevat rahvusrühma ja väljaspool oma riiki elavat rahvusrühma. *Vähemusrahvuse* puhul on tegemist aga riigi põhirahvusest erineva (põlise) rahvusrühmaga ehk omariikluseta rahvusega.⁵ Lähtudes terminoloogiast ja antud töö konteksti silmas pidades, keskendub käesoleva töö autor *rahvusvähemuste* õigustele.

Probleem seisneb aga selles, et Eesti seadusandluses kasutatakse mõisteid *rahvusvähemus* ja *vähemusrahvus* samas tähenduses. Näiteks vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon ja vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus hõlmavad endas sisuliselt küll rahvusvähemuse õigusi, kellest Eesti territooriumil suurima osakaalu moodustab venekeelne elanikkond, kuid võttes aluseks Eesti Keele Instituudi definitsioonid, võib järeldada, et antud õigused on suunatud üksnes põlisrahvastele, kelleks on Eesti territooriumil näiteks setud või mulgid. Konventsiooni ja seaduste sisuanalüüsid väidavad aga vastupidist, kuid tuleb silmas pidada, et tegelikult käsitleb Eesti oma aruannetes raamkonventsiooni täitmisest kõiki Eestis resideeruvaid vähemusi, kes:

1. elavad Eesti territooriumil;
2. omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga;
3. erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest;
4. on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile.⁶

⁴United Nations 2010, lk 4-6

⁵Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat. <http://www.eki.ee/dict/ekss/> (külastatud 21.03.2015)

⁶Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus. RT I 1993, 71, 1001. <https://www.riigiteataja.ee/akt/VRKAS> (külastatud 08.05.2015)

Segaduse vältimiseks kasutab autor käesolevas töös edaspidi konventsioonis, seadustes ja teistes dokumentides esitatud ametlikku nimetust ehk *vähemusrahvuse* mõistet, pidades selle all silmas *rahvusvähemusi* ja keskendudes Eestis elavale venekeelsele rahvusgrupile.

1.1.2 Keeleõiguse mõiste

Vastupidiselt vähemusrahvuse mõistele, mida on erialakirjanduses palju analüüsitud, ei ole keeleõiguste olemusest eriti kirjutatud. Vähesed arutelud, mis tänaseni on aset leidnud, saavad alguse enamasti Heinz Klossi teooriast, mis eristab sallivusele suunatud (*tolerance-oriented*) ja edendamisele suunatud (*promotion-oriented*) keeleõigusi⁷. Sallivusele suunatud õigused tagavad õiguse oma keele säilitamiseks valitsusvälises ehk erasfääris. Nende õiguste kohaselt on vähemusrahvusel õigus riigi sekkumiseta kasutada oma emakeelt nii kodus kui ka avalikult, moodustada erinevaid organisatsioone ja kogudusi, rajada oma kultuuri-, majandus- ja sotsiaalseid institutsioone, kartmata riigipoolsele sekkumisele (nt tsensuuri kehtestamisele). Edendamisele suunatud õigused reguleerivad vähemusrahvuste keeleõigusi ühiskondlikus sfääris. Neile õigustele on iseloomulik tugev riigi roll, mille eesmärgiks on avalikes riigiasutustes – nagu näiteks riiklikud koolid, kohtud, valitsus, parlament – vähemusrahvuse keele edendamine.⁸ Kloss ei ole aga piiritlenud edendamisele suunatud õiguste rakendatavust. Praeguse käsitlemise kohaselt on riigil suhteliselt vabad käed, kui suures ulatuses ta neid õigusi edendab. Näiteks riik võib piirduda ainult mõne üksiku dokumendi tõlkimisega vähemusrahvuse keelde või anda vähemusrahvusele loa isevalitsemiseks, mille kohaselt oleks vähemusrahvusel õigus enda rajatud avalikõiguslike institutsioonide kaudu oma siseasju korraldada.

Will Kymlicka ja Alan Patten on aga Klossi edendamisele suunatud õiguste teooriat edasi arendanud ning lisanud veel kaks lähenemist, kuidas keeleõigusi eristada. Üks neist on normi kohaldamine (*norm-and-accomodation*), mis eeldab ühe põhilise keele ehk ametliku riigikeele olemasolu. Selle lähenemise kohaselt mõistetakse riigikeele all

⁷Kloss, H. (1971). Language Rights of Immigrant Groups. *International Migration Review*. Vol. 5, No. 2, lk 259-260.

⁸Kymlicka, W., Patten, A. (2003). *Annual Review of Applied Linguistics*. Cambridge University Press: USA, lk 8

ametiasutuste asjaajamise keelt ehk riigikeeles avaldatakse seadused ja muud ametlikud dokumendid. Lisaks on riigikeel põhiline keel kohanimes, üldkasutatava teabe allikates, haridusasutustes ja meedias. Riigi elanikele, kes ei ole ametlikus riigikeeles piisavalt pädevad, kehtestab riik eritingimused, mis võivad erinevates ühiskondades varieeruda. Näiteks riik võib palgata kakskeelse personali või käivitada erinevaid keeleprogramme (nt keelekümbelus), mille eesmärgiks on riigikeele kui teise keele kõrgel tasemel omandamine, sealjuures kahjustamata vähemusrühvuste emakeelt. Normi kohaldamise põhieesmärgiks on ladusa suhtluse tagamine riigi avalike institutsioonide ja nende indiviidide vahel, kes ei ole riigikeeles piisavalt pädevad, ning tagada neile ligipääs õigustele ja hüvedele, mida neil on seaduse järgi õigus saada.⁹

Teine lähenemine ehk ametlike õiguste süsteem (*official rights regime*) eeldab kahe või rohkema riigikeele olemasolu, mida iseloomustab täielik võrdsus. See tähendab, et kõik avalikud teenused, seadused, dokumentatsioon ja muud asjaajamist puudutavad tegevused peavad olema kättesaadavad mõlemas keeles. Seega indiviidi õigus riigikeeles asjaajamisele ei sõltu tema keeleoskusest ehk kas ta on antud riigikeeles piisavalt pädev või mitte, vaid indiviidil on õigus oma asjaajamistes kasutada vähemusrühvuse keelt, vaatamata sellele, kas ta on või ei ole suuteline ja pädev seda ka tegema keeles, mida enamus kõneleb.¹⁰

Kui normi kohaldamise eesmärgiks on kommunikatsiooni hõlbustamine riigi ja teist keelt kõnelevate vähemusrühvuste vahel, siis ametlike õiguste süsteemi sihiks on pigem vähemuste identiteedi ja väärtuste edendamine. Kuna Eestis on kasutusel üks riigikeel, milleks on eesti keel, siis iseloomustab Eesti keeleõiguslikku korraldust Kymlicka ja Patteni normi kohaldamise teooria. Seda lähenemist toetab Eesti riigi keeleseaduse § 4 lõige 1, mis sätestab järgmist:

Ametlik keelekasutus on riigi ametiasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse (edaspidi riigiasutus) ning kohaliku omavalitsuse ametiasutuse ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuse hallatava asutuse (edaspidi kohaliku omavalitsuse asutus), notari, kohtutäituri ja vandetõlgi ning nende büroo või muu avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutuse, kogu või isiku dokumentide, veebilehe, siltide, viitade ja teadaannete keelekasutus.¹¹

⁹Kymlicka, Patten 2003, lk 8

¹⁰*Ibid.*, lk 9

¹¹Keeleseadus. RT I 2011, 860. § 4 (1). <https://www.riigiteataja.ee/akt/118032011001> (külastatud 08.05.2015)

1.2 Vähemusrahvuste haridusega seotud keeleõigused rahvusvahelises raamistikus ja Eesti seadusandluses

Vähemusrahvuste õiguste ja vabaduste kaitse on rahvusvahelise õiguse lahutamatu osa, mistõttu teevad mitmed riigid vähemusõiguste valdkonnas koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega. Vähemusrahvuste haridusega seotud keeleõigusi sätestavad rahvusvahelisel tasandil kaks põhilist organisatsiooni - Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (edaspidi OSCE) Rahvusvähemuste Ülemkomissar (Haagi soovitused vähemusrahvuste õiguse kohta haridusele) ning Euroopa Nõukogu (vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon). Kuid erinevalt Eesti õigussüsteemis sätestatud seadustele, mille siseriiklik rakendamine on kohustuslik, ei ole eelnevalt nimetatud rahvusvahelistel dokumentidel otsustavat õigust siseriiklike sammude ning tõlgenduste ees. Seda eelkõige sellepärast, et tegemist on üsna üldsõnaliste ja ebamääraste lepingutega, mis ei arvesta riikide spetsiifilist olukorda¹². Seetõttu on nii Haagi soovitused vähemusrahvuste õiguse kohta haridusele kui ka vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni puhul tegemist pigem põhimõtete kogumitega, mis aitavad riike vähemuste hariduspoliitika väljatöötamisel, mitte jõustavate õigustega¹³.

Haagi soovituste aluseks on võetud rahvusvahelised standardid, mille kõik OSCE liikmesriigid on heaks kiitnud ja endale kohustuseks võtnud¹⁴. Seetõttu on soovitustes arvestatud Euroopa Nõukogu poolt kehtestatud standardeid, käsitledes seejuures ka vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis sätestatud. Järgnevalt tuuakse välja Haagi soovitused vähemusrahvuste õiguse kohta haridusele, mis käsitlevad vähemusrahvuste õppekeelt puudutavaid õigusi käesoleva töö kontekstis ehk gümnaasiumiastmes¹⁵:

1. Riigid peaksid toetama piirkondlikke ja kohalikke võimuorganeid vajaliku ekspertiisiga vähemuste haridusele, soodustades samas ka vähemuste osalemist hariduspoliitika kujundamisel piirkondlikul ja/või kohalikul tasandil.

¹²OSCE. (2006). Haagi soovitused rahvusvähemuste õiguse kohta haridusele & seletuskiri, lk 13-14.
<http://www.osce.org/et/hcnm/32183?download=true> (külastatud 15.05.2015)

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*, lk 2

¹⁵OSCE 2006, lk 6-8

2. Riigid peaksid vastu võtma meetmeid, et stimuleerida vanemate osa haridussüsteemi valikul kohalikul tasandil, sealhulgas ka vähemuste keeleõppe alal.
3. Vastavalt rahvusvahelisele õigusele on rahvusvähemuste hulka kuuluvail isikuil, nagu teistelgi, õigus asutada ning juhtida omi erahariduslikke asutusi vastavalt riigisisestele seadustele. Nende asutuste hulka võivad kuuluda ka koolid, kus õpetus toimub vähemuse keeles.
4. Keskkoolis tuleks põhiosa õpetusest anda vähemuse keeles. Vähemuse keelt tuleks õpetada üldõppeainena. Riigikeelt tuleks samuti üldõppeainena õpetada, eelistades kakskeelseid õpetajaid, kellel oleks hea arusaam laste kultuurilisest ja keelelisest taustast. Selle perioodi jooksul tuleks riigikeeles õpetatavate ainete arvu järkjärgult suurendada.

Eesti Vabariik on 1995. aastal alla kirjutanud ka vähemusrahvuste ja nendesse kuuluvate isikute õiguste ja vabaduste kaitseks loodud rahvusvahelisele lepingule - vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonile, mis sätestab vähemusrahvustele järgmised haridusõigused¹⁶:

1. Artikkel 12 lõige 1 ja 2: Pooled võtavad vajaduse korral meetmeid haridus- ja teadusvallas, et edendada oma vähemus- ja enamusrahvuse kultuuri, ajaloo, keele ja religiooni tundmist. Pooled kohustuvad looma rahvusvähemustesse kuuluvatele isikutele võrdsed võimalused hariduse saamiseks kõigil tasemetel.
2. Artikkel 13 lõige 1: Pooled tunnistavad oma haridussüsteemi raames, et vähemusrahvusesse kuuluvatel isikutel on õigus asutada ja juhtida oma erakoole või -täiendõppeasutusi.
3. Artikkel 14 lõige 2: Piirkondades, kus vähemusrahvusesse kuuluvad isikud on traditsiooniliselt asunud või kus nende arv on suur, püüavad pooled võimaluste piires ja oma haridussüsteemi raames piisava vajaduse korral tagada vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele võrdsed võimalused vähemuse keele õppimiseks või õpetuse saamiseks selles keeles.

¹⁶Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon. RT II 1996, 40, 154.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13086847> (külastatud 10.05.2015)

4. Artikkel 15: Pooled loovad vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele eeldused tegusaks osalemiseks kultuuri-, sotsiaal- ja majanduselus ning ühiskonnaasjades, eelkõige neid puudutavas osas.

Vaatamata riikide suhteliselt suurele rakendamis- ja tõlgendamisvabadusele nimetatud rahvusvaheliste dokumentide osas, toonitab Haagi soovitude seletuskiri, et riigid ja vähemusrahvused peaksid hariduse osas tegema koostööd, arvestades demokraatlikule õigusriigile omaseid põhimõtteid kui ka mõistlikku suhtumist, mille kohaselt „Nad [vähemusrahvused] peaksid läbimõeldult arvestama selliseid tegureid nagu nende arvukus, demograafiline tihedus antud regioonis (regioonides), aga ka võimet ise kaasa aidata nimetatud võimaluste ja toetuse püsimisele pikema aja jooksul.“¹⁷

Eesti Vabariigi põhiseadus käsitleb vähemusrahvuste haridusõigusi üksnes ühes paragrahvis, täpsemalt §37 lõikes 4, mis sätestab järgmist: „Igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust. Õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus.“ Põhiseaduse kommenteeritud väljaande täpsustuse kohaselt ei tähenda eelnevalt nimetatut, et vähemusrahvuste õppeasutusi peaks riik kuidagi moodi toetama, kuna riik ei ole seadusest lähtuvalt kohustatud pakkuma haridust vähemusrahvuste keeltes¹⁸.

Lisaks põhiseaduses sätestatud täiendab vähemusrahvuste õigusi õppekeele osas põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (edaspidi PGS), mille §21 lõige 2 sätestab, et põhikoolis ehk kohustusliku hariduse ulatuses on õppekeele valik (sh venekeelne õpe) munitsipaalkoolide osas kohaliku omavalitsuse volikogu ning riigikoolide osas haridus- ja teadusministri otsustada. Ka gümnaasiumide osas on muukeelne õpe võimalik, kuid loa selleks annab valla- või linnavolikogu taotluse alusel, mis omakorda lähtub kooli hoolekogu arengukavale tuginevast ettepanekust, Vabariigi Valitsus.¹⁹ Vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadus §4 lõige 1 sätestab, et: „Vähemusrahvusesse kuuluval isikul on õigus moodustada ja toetada rahvuslikke kultuuri- ja haridusasutusi

¹⁷OSCE 2006, lk 13

¹⁸Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. (2008). §37 (4). <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/> (külastatud 08.05.2015)

¹⁹Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. RT I 2010, 41, 240. §21 (2) <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410> (külastatud 08.05.2015)

ning usukogudusi.²⁰ Rahvusliku haridusasutuse all on mõeldud erakoole, mille toimimist reguleerib erakooliseadus.

1.3 Empiiriline baas ja juhtumi valik

Muukeelsetes koolides eestikeelsele õppele üleminek on seaduse kohaselt nõutav juba üle 20 aasta. 1993. aastal vastuvõetud PGS-is on selle vastuvõtmisest alates sätestatud üheselt ja absoluutselt, et kooli õppekeel on eesti keel²¹. Selle seaduse kohaselt plaaniti aastatel 1993-2000 riigi- ja munitsipaalgümnaasiumides üle minna eestikeelsele õppele²², kuid 1997. aastal vastuvõetud seadusemuudatusega pikendati üleminekutähtaega ja sätestati, et riigi- ja munitsipaalgümnaasiumides alustatakse üleminekut eestikeelsele õppele hiljemalt 2007/2008. õppeaastal²³.

Kuna 1993. aasta põhikooli- ja gümnaasiumiseadust on aastate jooksul palju muudetud, mis on muutnud selle raskesti loetavaks ja mitmeti tõlgendatavaks ning teisest küljest vajas see seadus palju täiendamist ja uuendamist vajavaid punkte, siis oli otstarbekas valmistada täiesti uus PGS. Uus seadus jõustus 2010. aasta 1. septembril ning on kehtib ka praegu (2015. aastal). Selles seaduses täpsustati eesti õppekeelele üleminekut veelgi. Täpsemalt sätestati, et alates 2011. aasta septembrist peavad kõik vene õppekeelega koolide 10. klassi astuvad õpilased õppima eesti keeles vähemalt 60% minimaalsest kohustuslikust õppemahust ning kogu gümnaasiumi ulatuses viiakse õpe eelmainituga kooskõlla hiljemalt 2013. aasta 1. septembriks²⁴. Seega jääb õpe ka pärast eestikeelsele õppele üleminekut gümnaasiumiastmes sisuliselt kakskeelseks, st vähemalt 60% eesti ja 40% vene keeles.

Võrreldes varasema seadusega on uus PGS paindlikum ning teatud juhtudel on võimalus taotleda ka seaduses sätestatuga võrreldes erandit. PGS §21 lõige 3 sätestab:

²⁰Vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadus 1993, §4 (1)

²¹Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus [terviktekst muudatustega kuni 10.02.99]. RT I 1999, 42, 497. §9 (1). <https://www.riigiteataja.ee/akt/77462> (külastatud 08.05.2015)

²²Sulbi, R. (2010). HTM: Vene Koolide Nõukogu eksitab inimesi. *Postimees*. <http://www.postimees.ee/360352/htm-vene-koolide-noukogu-eksitab-inimesi> (külastatud 08.05.2015)

²³Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus [terviktekst muudatustega kuni 10.02.99] 1999, §52 (2)

²⁴Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2010, §89 (4)

Gümnaasiumi õppekeel on eesti keel. Munitsipaalgümnaasiumis või selle üksikutes klassides võib õppekeeleks olla ka muu keel. Loa muus keeles toimuvaks õppeks või kakskeelseks õppeks annab Vabariigi Valitsus valla- või linnavolikogu taotluse alusel. Sellise ettepaneku teeb valla- või linnavolikogule kooli arengukavast lähtudes hoolekogu.²⁵

Seda võimalust on kasutanud 17 vene õppekeelega gümnaasiumi (11 Tallinnas ja 6 Narvas), kes taotlesid 2011. aastal valitsuselt üleminekuks ajapikendust. Neist kahele – Narva Täiskasvanute Koolile ja Tallinna Vana-Kalamaja Täiskasvanute Gümnaasiumile – anti pikendus tingimusel, et koolid jätkaksid järgnenud kolme aasta jooksul intensiivset eesti keele õpetamist²⁶. Ülejäänud koolide puhul valitsus erandite tegemist ei toetanud. Kõigest aasta hiljem (2012) taotles Tallinna linnavolikogu taaskord valitsuselt luba venekeelseks õppeks, kuid tol korral neljas gümnaasiumis²⁷ ning aastal 2014 taotleti sama viies gümnaasiumis²⁸. Lisaks Tallinna linnavolikogule taotles 2014. aastal valitsuselt luba venekeelseks õppeks ka Narva linnavolikogu, taaskord Narva Täiskasvanute Koolile²⁹.

Kuna Tallinna linnavalitsuse puhul on vaidlused valitsusega vene õppekeele osas olnud kõige intensiivsemad ja järjepidevamad ning ka vene keelt õppekeelena taotlemaid gümnaasiume on olnud Tallinnas kõige rohkem, siis keskendutakse käesolevas töös ainult Tallinna juhtumi süvaanalüüsile. Selleks tuuakse järgnevalt välja Tallinna linnavolikogu 2011., 2012. ja 2014. aastal valitsusele esitatud taotlustes avaldatud venekeelset gümnaasiumiõpet toetavad argumendid. Uurimisprobleemi lahendamiseks viiakse läbi kvalitatiivne sisuanalüüs, mille aluseks on nimetatud kolm taotlust. Selleks analüüsitakse Eesti seadusandluses ja rahvusvahelises õiguses sätestatud ning tuuakse välja seaduste võimalikud tõlgendused. Lisaks analüüsitakse taotlustes väljatoodud uuringute sisu ja hinnatakse nende vastavust taotlustes esitatuga. Kuna seaduste sisuanalüüs seletab üksnes argumentide õiguslikku dimensiooni ning uuringute

²⁵Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2010, §21 (3)

²⁶Koppel, K. (2011). Kaks täiskasvanute kooli said loa venekeelseks õppeks. *Eesti Rahvusringhääling*. <http://uudised.err.ee/v/eesti/7e3176bd-621f-4e02-b1b9-1ac4b4ec6d17> (külastatud 08.05.2015)

²⁷Masing, K. (2012). Tallinn taotleb venekeelse õppe jätkumist neljas koolis. *Eesti Rahvusringhääling*. <http://uudised.err.ee/v/eesti/ae877bd9-5239-446f-808c-4856ee279a40> (külastatud 08.05.2015)

²⁸Gnadenteich, U. (2014). Tallinna vene eliitkoolid taotleavad taas venekeelset gümnaasiumiõpet. *Postimees*. <http://tallinncity.postimees.ee/2991027/tallinna-vene-eliitkoolid-taotlevad-taas-venekeelset-gumnaasiumiõpet> (külastatud 08.05.2015)

²⁹Sommer-Kalda, S. (2014). Narvas taotleb vene õppekeelt üks kool. *Põhjarannik*. <http://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=pohjarannik20141106.2.6.3> (külastatud 08.05.2015)

sisuanalüüs näitab taotlustes esitatud argumentide valiidsust, siis on juhtumi sügavamaks mõistmiseks oluline pöörata tähelepanu ka taotlustele endile ehk viia läbi dokumendianalüüs, toetudes vähesel määral ka meedias kajastatule. Kuna käesolevas uurimistöös lähtutakse tulemuste tõlgendamisel üksnes kolmest esitatud taotlusest, ei pruugi analüüsitulemused püstitatud uurimisprobleemile konkreetset vastust anda, kuna uuritava juhtumi seletamisel võivad olulist rolli mängida ka muud välised tegurid, mida taotlused ei kajasta. Samuti on oluline ära märkida, et vaatamata autori kavatsusele läheneda probleemile objektiivselt, on kvalitatiivsele sisuanalüüsile omane teatud määral subjektiivsuse esinemine.

1.4 Tallinna linnavolikogu taotlustes esitatud argumendid venekeelseks gümnaasiumiõppeks

2011³⁰

- PGS-i §21 lõige 3: Gümnaasiumi õppekeel on eesti keel. Munitsipaalgümnaasiumis või selle üksikutes klassides võib õppekeeleks olla ka muu keel. Loa muus keeles toimuvaks õppeks või kakskeelseks õppeks annab Vabariigi Valitsus valla- või linnavolikogu taotluse alusel. Sellise ettepaneku teeb valla- või linnavolikogule kooli arengukavast lähtudes hoolekogu.
- PGS-i §6: Õppe korraldamisel lähtuvad riik, koolide pidajad ja koolid järgmistest põhimõtetest: 1) kvaliteetne üldharidus on võrdväärselt kättesaadav kõigile isikutele, sõltumata nende sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest; 2) õpilaste liikumisel ühelt kooliastmelt, õppevormilt või haridustasemelt teisele ei ole riiklikest õppekavadest lähtuvaid takistusi; 3) kool lähtub oma tegevuse korraldamisel riiklikes õppekavades väljendatud ühiskonna ootustest, õpilaste vajadustest ja huvidest, arvestades võimaluse korral õpilaste ja vanemate ettepanekuid.
- Eesti Vabariigi põhiseadus §49: Igaühel on õigus säilitada oma rahvuskuuluvus. Tallinna linnavolikogu näeb haridust kui ühe olulise identiteedi säilitamise vahendina, mistõttu peetakse emakeelse hariduse omandamist oluliseks rahvuskuuluvuse säilitamisel ja kujundamisel ning mida on raske või isegi võimatu teha teise rahvuse keeles.
- PGS-i eelnõu seletuskirja kohaselt on vähemusrahvustele garanteeritud muukeelne õpetus juhul, kui vähemusrahvuse õppeasutus valib selle keele õppekeeleks.
- Põhikooli lõpetaja B1 taseme eesti keele oskus ei võimalda õppida gümnaasiumis eesti keeles vajalikke aineid, eriti humanitaaraineid ning ebapiisava keeleoskuse põhjuseks on sageli halvasti korraldatud Eesti haridussüsteem ja riiklik õppekava.
- Anu Masso ja Katrin Kello uuringu „Vene õppekeelega koolide valmisolek eestikeelsele gümnaasiumiõppele üleminekuks“ tulemuste kohaselt on õpilased ja õpetajad ühel nõul selles osas, et eesti keele oskus paraneb, kuid õppeaineid,

³⁰Tallinna Linnavolikogu. (2011). Taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele mõnede Tallinna munitsipaalüldhariduskoolide gümnaasiumide õppekeele kohta. Otsus nr 44.

mida õpetatakse eesti keeles, omandatakse halvemini. Oluliselt kasvab õppekoormus ja halveneb edasijõudmine, sealhulgas halvenevad ka riigieksamite tulemused.

- Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 13: Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad iga inimese õigust haridusele. Nad on ühel arvamusel, et haridus peab tagama iga inimesiku täieliku arengu, looma väärikustunde, tugevdama lugupidamist inimese õiguste ja põhivabaduste vastu. Nad on ühel arvamusel, et haridus peab andma kõigile võimaluse olla vaba ühiskonna kasulikuks liikmeks, soodustama vastastikust mõistmist, sallivust ja sõprust kõigi rahvaste ja rasside, etniliste ja religioossete gruppide vahel ja kaasa aitama Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni tööle rahu kindlustamisel.
- Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artikkel 5 lõige 1: Pooled kohustuvad looma eeldusi, mis on vajalikud vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele oma kultuuri alalhoidmiseks ja arendamiseks ning oma identiteedi olemuslike elementide, täpsemalt religiooni, keele, traditsioonide ja kultuuripärandi säilitamiseks. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artikkel 14 lõige 1 ja 2: Pooled kohustuvad tunnistama iga vähemusrahvusesse kuuluva isiku õigust õppida oma vähemuse keelt. Piirkondades, kus vähemusrahvusesse kuuluvad isikud on traditsiooniliselt asunud või kus nende arv on suur, püüavad pooled võimaluste piires ja oma haridussüsteemi raames piisava vajaduse korral tagada vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele võrdsed võimalused vähemuse keele õppimiseks või õpetuse saamiseks selles keeles.
- ÜRO rahvusvähemuste, religioossete vähemuste ning keelevähemuste deklaratsiooni artikkel 4 lõige 3: Riigid peaksid rakendama vastavaid meetmeid, et seal, kus see on teostatav, oleks vähemustesse kuuluvatel isikutel piisavad võimalused oma emakeeles õppimiseks või saada õpetust oma emakeeles.
- OSCE Kopenhaageni dokumendi artikkel 34: Osalevad riigid püüavad tagada, et isikutel, kes kuuluvad rahvusvähemustesse, oleksid piisavad võimalused oma emakeeles õppimiseks või õpetuse saamiseks oma emakeeles, olenemata vajadusest õppida ametlikus keeles või keeltes.
- Haagi konventsiooni soovitude punkt 13: Keskkoolis tuleks põhiosa õpetusest anda vähemuse keeles. Vähemuse keelt tuleks õpetada üldõppeainena. Riigikeelt

tuleks samuti üldõppeainena õpetada, eelistades kakskeelseid õpetajaid, kellel oleks hea arusaam laste kultuurilisest ja keelelisest taustast. Selle perioodi jooksul tuleks riigikeeles õpetatavate ainete arvu järkjärgult suurendada. Uurimuste tulemused soovivad: mida sujuvam ainete arvu suurendamine, seda parem lapsele.

2012³¹

- PGS-i §21 lõige 3
- PGS-i §6
- Eesti Vabariigi põhiseadus §49
- PGS-i eelnõu seletuskiri
- Eesti Vabariigi põhiseadus §37: Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel.

Põhjendused lähtuvalt koolide hoolekogude ettepanekutest:

- Venekeelse vähemusrahvuse esindajad omavad õigust õppida oma keeles.
- Koolide arengukavade arutamisel on koolide hoolekogud avaldanud tahet korraldada õppetööd gümnaasiumis vene keeles.
- Riigikeele õpet soovitakse õpetada väljakujunenud õppemeetodite ning kogenenud pedagoogide käe all, tagades niimoodi hea lõpptulemuse.
- Eestikeelsele aineõppele üleminek ei võimalda kvaliteetselt täita kooli missiooni vene keele, kultuuri ja ajaloo säilitamise osas, mis omakorda tekitab kahju Eesti multikultuursele ühiskonnale.
- Koolidel on probleem leida riigikeelt C1 tasemel valdavaid kogenud aineõpetajaid, kes soovivad vene keelt emakeelena kõnelevaid gümnaasiumiõpilasi õpetada.
- Õppekeele osas tuleb arvestada lastevanemate soove, mida on väljendatud nii lastevanemate üldkoosolekutel kui ka hoolekogude koosolekutel.
- Põhikooli lõpetaja B1 taseme eesti keele oskus ei võimalda õppida gümnaasiumis eesti keeles vajalikke aineid, eriti humanitaaraineid ning

³¹Tallinna Linnavolikogu. (2012). Taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele Tallinna Kesklinna Vene Gümnaasiumi, Tallinna Linnamäe Vene Lütseumi, Tallinna Tõnismäe Reaalkooli ja Haabersti Vene Gümnaasiumi gümnaasiumide õppekeele kohta. Otsus nr 104.

ebapiisava keeleoskuse põhjuseks on sageli halvasti korraldatud riiklik õppekava.

- Eestikeelsele aineõppele üleminek ei taga hariduse kvaliteeti ja mõjutab vilistlaste edasist edukust ja konkurentsivõimet: õpilastel kulub palju aega eesti keelele, mistõttu jääb teiste ainete õppimine tagaplaanile ning kaob huvi õppimise vastu.
- Mõningates koolides venekeelse õppe võimaldamine ei kitsenda õpilaste võimalusi omandada gümnaasiumiharidust eesti keeles, kuna Tallinnas on piisavalt munitsipaalgümnaasiume, kus õpitakse eesti keeles.

2014³²

- PGS-i §21 lõige 3
- PGS-i §6
- Eesti Vabariigi põhiseadus §49
- PGS-i eelnõu seletuskiri
- Mõningates koolides venekeelse õppe võimaldamine ei kitsenda õpilaste võimalusi omandada gümnaasiumiharidust eesti keeles, kuna Tallinnas on piisavalt munitsipaalgümnaasiume, kus õpitakse eesti keeles.

Eesti haridussüsteem ja avalikkus ei ole valmis eestikeelsele õppele üleminekuks:

- Tallinna Ülikooli Eesti Keele ja Kultuuri Instituudi uuringust „Kakskeelne õpe vene õppekeelega koolis“ selgub, et 1) suurel osal õpilastest on eestikeelsetes ainetundides palju probleeme peaaegu kõigi tunnitegevustega; 2) aineõpetajad tajuvad, et nende õpilastele valmistab eestikeelne aineõpe raskusi; 3) õpilastel ilmnevad probleemid eneseväljendusel, lugemistekstide mõistmisel kui ka õpetaja suulisest kõnest arusaamisel; 4) madal keeletase aeglustab tunni tempot ja takistab ainealaste teadmiste omandamist; 5) õpilastel on ebaühtlane valmisolek gümnaasiumis eestikeelseks aineõppeks.
- Uuringufirma SAAR POLL OÜ üleriigilisest küsitlusest selgus, et enamus vene suhtluskeelega vastanutest ei toeta eestikeelsele õppele üleminekut (ainult 12,7%

³²Tallinna Linnavolikogu. (2014). Taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele Tallinna Linnamäe Vene Lütseumi, Haabersti Vene Gümnaasiumi, Tallinna Kesklinna Vene Gümnaasiumi, Tallinna Tõnismäe Reaalkooli ja Tallinna Mustjõe Gümnaasiumi gümnaasiumide õppekeele kohta. Otsus nr 168.

on nõus Eesti valitsuse otsusega mitte rahuldada venekeelsete koolide soovi jätkata gümnaasiumi osas valdavalt venekeelse õppega; 21.8% nõustus, et antud reform on venekeelsetele noortele üldkokkuvõttes kasulik; 68,74% mitte-eestlastest on arvamisel, et eesikeelsele õppele ülemineku protsess tuleks ära lõpetada ja on olnud algusest peale reformi vastu).

- Tallinna Ülikooli Psühholoogia Instituudi professorite uuringust „Muukeelne laps Eesti koolis“ selgus, et kõrgema võimekusega mitmekeelsete potentsiaal ei realiseeru õpitulemustes ja keskmise võimekusega õpilased pigem liikusid madala akadeemilise tasemega gruppi. Ükskeelsetel lastel sellist muutust ei esinenud.
- Haridus- ja Teadusministeeriumi töörühma raport „Vene õppekeelt kasutavate gümnaasiumide õppe tulemuslikkusest eestikeelsele (vähemalt 60% kohustuslikest kursustest) gümnaasiumiõppele üleminekul“ järeldeb, et 1) vajadus täpselt järgida nõude 60:40 täitmist pisendab oluliselt koolide võimalusi oma erisusi välja arendada; 2) Eesti keele omandamise eesmärgid ja kriteeriumid ei ole koolidele piisavalt selged ega konkreetsed; 3) Haridusasutused ei ole piisavalt varustatud tarvilike tööriistadega nende eesmärkide saavutamiseks elukestva õppe mõttes; 4) koolidele ja kooli pidajatele tuleb anda võimalus ja vastutus olla paindlik ainete õpetamise keele valikul sõltuvalt olemasolevate pedagoogide keeletasemest, kooli erisusest ning õppemetoodilise baasi võimalustest.

2011	2012	2014
Seadusandlikud aktid: <ul style="list-style-type: none"> PGS-i §21 lõige 3 PGS-i §6 Eesti Vabariigi põhiseadus §49 PGS-i eelnõu seletuskiri Muu: <ul style="list-style-type: none"> Põhikooli lõpetaja ebapiisav eesti keele oskuse tase (B1) Uuringud: <ul style="list-style-type: none"> Uuringu „Vene õppekeele koolide valmisolek eestikeelsele gümnaasiumiõppele üleminekuks“ Rahvusvahelised paktid: <ul style="list-style-type: none"> Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 13 Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artikkel 5 lõige 1; artikkel 14 lõige 1 ja 2 ÜRO rahvusvähemuste, religioossete vähemuste ning keelevähemuste deklaratsiooni artikkel 4 lõige 3 OSCE Kopenhaageni dokumendi artikkel 34 Haagi konventsiooni soovitude punkt 13 	Seadusandlikud aktid: <ul style="list-style-type: none"> PGS-i §21 lõige 3 PGS-i §6 Eesti Vabariigi põhiseadus §49 Eesti Vabariigi põhiseadus §37 PGS-i eelnõu seletuskiri Muu: <ul style="list-style-type: none"> Õigus venekeelsele õppele Koolide hoolekogude tahe Riigikeelse õppe toimumine väljakujunenud õppemeetodite ning kogenenud pedagoogide käe all Hariduse kvaliteedi langus Kooli missioon vene kultuuri säilitamisel raskendatud Riigikeelt C1 tasemel valdavate aineõpetajate puudus Lastevanemate soov Põhikooli lõpetaja ebapiisav eesti keele oskuse tase (B1) Venekeelse õppe võimaldamine ei kitsenda õpilaste võimalusi omandada gümnaasiumiharidust eesti keeles 	Seadusandlikud aktid: <ul style="list-style-type: none"> PGS-i §21 lõige 3 PGS-i §6 Eesti Vabariigi põhiseadus §49 PGS-i eelnõu seletuskiri Muu: <ul style="list-style-type: none"> Venekeelse õppe võimaldamine ei kitsenda õpilaste võimalusi omandada gümnaasiumiharidust eesti keeles Uuringud: <ul style="list-style-type: none"> uuring „Kakskeelne õpe vene õppekeele koolis“ SAAR POLL OÜ üleriigiline küsitlus avalikkuse suhtumisest eestikeelsele õppele üleminekuks uuring „Muukeelne laps Eesti koolis“ HTM-i raport „Vene õppekeelt kasutavate gümnaasiumide õppe tulemuslikkusest eestikeelsele (vähemalt 60% kohustuslikest kursustest) gümnaasiumiõppele üleminekul“

Tabel 1. Tallinna linnavolikogu 2011., 2012. ja 2014. a taotlustes esitatud argumentide kokkuvõttev tabel.

2. Taotluste analüüs

Järgnev Tallinna linnavolikogu poolt valitsusele esitatud taotluste analüüs põhineb nii autori omapoolsetel argumentidel ning teatud määral ka valitsuse vastustel esitatud taotlustele. Kuna viimasele ehk 2014. aastal esitatud taotlusele ei ole valitsus ametlikku vastust andnud, põhineb selle taotluse analüüs üksnes autoripoolsel argumentatsioonil.

2.1 2011. aastal esitatud taotluse analüüs

Tallinna linnavolikogu toetub oma taotlustes enamasti kõikidele vähemusrahvustele kehtestatud haridusõigustele, mis on Eesti Vabariigi seadusandluses sätestatud. Rõhutatakse, et PGS-i kohaselt võib munitsipaalgümnaasiumis olla õppekeeleks ka muu keel, ning loa selleks annab Vabariigi Valitsus valla- või linnavolikogu taotluse alusel. Valitsus ei ole aga seaduse järgi kohustatud esitatud taotlusi rahuldama ning üldine riiklik keelepoliitiline suundumus on anda kõnealust luba väga erandlikel juhtudel, kuna „Sellise praktika deklareeritud eesmärk on kaitsta riigikeelt, suurendada sotsiaalset sidusust ning tõsta muukeelsete noorte konkurentsivõimet, s.o lihtsustada õpingute jätkamist eestikeelses ülikoolis ja edaspidist töö leidmist.“³³ Lisaks valitsuse otsustamispädevusele on valitsus haldusmenetluse käigus kindlaks teinud, et koolide hoolekogude ettepanekud ei ole vastavuses koolide arengukavadega, mis näevad gümnaasiumis ette vähemalt 60% ulatuses eestikeelsele aineõppele üleminekut, ning seetõttu ei saa hoolekogude ettepanekud arengukavadest lähtuda³⁴, küll aga nõuab seda seadus.

Samuti tuuakse välja, et PGS-i järgi on kõigil, sõltumata rahvusest, võrdväärne õigus saada kvaliteetset üldharidust ning viidatakse ka põhiseadusele, mille kohaselt on igaühel õigus säilitada oma rahvuskuuluvus. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne selgitab aga, et rahvuslik identiteet on ohus ainult siis, kui selle rahvuse keelt ei ole võimalik praktikas kasutada³⁵. Kuna eestikeelsele õppele üleminekul jätkub venekeelne õpe kuni 40% ulatuses ning puuduvad piirangud oma emakeele kasutamisel omavahelises suhtluses, siis ei ole Tallinna linnavolikogu argument, mille kohaselt

³³Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012, §37

³⁴Vabariigi Valitsuse korraldus. RT III, 03.02.2012, 5. Lasnamäe Gümnaasiumile venekeelseks õppeks loa andmisest keeldumine. <https://www.riigiteataja.ee/akt/303022012003> (külastatud 09.05.2015)

³⁵Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012, §49

eestikeelne õpe ohustab vene vähemuse rahvusliku identiteedi säilitamist, tõsiseltvõetav. Lisaks on põhiseaduse kommenteeritud väljaandes selgitatud, et eesti keel peab kujunema erinevate rahvuste esindajate vahelise suhtlemise keeleks Eestis, mistõttu ei saa vähemuste keeleõigused olla absoluutsed³⁶. Ka valitsus on oma vastuses taotlusele rõhutanud eelnevalt nimetatud põhiseaduse kommenteeritud väljaandes sätestatud, väites järgnevat: „Selleks, et Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud tagada, on vaja osata eesti keelt ning kõige lihtsam moodus igal noorel inimesel seda omandada on eestikeelse tasemehariduse kaudu.“³⁷

Tallinna linnavolikogu toetumine rahvusvahelisele õigusele, mis toetab iga isiku õigust saada soovi korral haridust oma emakeeles, ei ole samuti relevantne, kuna üleminek eestikeelsele õppele ei sea ohtu eelnimetatud. Näiteks ei ole majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 13 täielikuks teostamiseks välja toodud vähemusrahvustele riigipoolse emakeelse hariduse tagamise nõuet. Samuti ei kohusta vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artikkel 14 lõige 1 riiki pakkuma haridust muus keeles või finantseerima vähemusrahvuse õppeasutusi ning lõige 2 annab riigile ulatusliku kaalutusõiguse selles küsimuses ja lubab otsustamisel arvesse võtta konkreetse riigi olukorda ja haridussüsteemi³⁸. Tallinna linnavolikogu jätab taotluses mainimata ka sama artikli lõike 3, mille kohaselt ei tohi artikli rakendamine takistada riigikeele õppimist või riigkeelset õpetust³⁹. ÜRO rahvusvähemuste, religioossete vähemuste ning keelevähemuste deklaratsiooni artikkel 4 lõige 3 kommentaari kohaselt peaks riik tagama üksnes koolieelse ja algkoolihariduse vähemuse emakeeles ning riigikeelse õppe peaks järk-järguliselt sisse viima hilisemates õppeastmetes⁴⁰. Ainuke Tallinna linnavolikogu poolt väljatoodud dokument, millega Eesti on ühinenud ja mille

³⁶Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012, §49

³⁷Vabariigi Valitsuse korraldus 2012

³⁸Council of Europe. (2006). Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities., lk 23-28.

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryEducation_en.pdf (külastatud 09.05.2015)

³⁹Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon 1996, §14 (3)

⁴⁰United Nations Commission on Human Rights. (2005). Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, lk 14.

soovitused ei ole vastavuses valitsuse poolt rakendatava hariduspoliitikaga, on Haagi soovituste dokument. Eelnevalt nimetatu kohaselt tuleks keskkoolis põhiosa õpetusest anda vähemuse keeles ning on toonitatud rahvusvähemuste osalemise vajadust neid puudutavate otsuste tegemise protsessis.⁴¹

Üldiselt deklareerivad kõik nimetatud rahvusvahelised dokumendid erinevas ulatuses vähemusrahvuse õigust säilitada rahvuslik identiteet emakeele läbi, mida rakendatakse eelkõige hariduses. Samad dokumendid rõhutavad siiski, et õigus säilitada rahvuslik identiteet vähemusrahvuse keele kaudu peab olema tasakaalus riigi poolt rakendatava integreerumispoliitikaga, milles eesmärgiks on vähemusrahvuste osalemine ühiskonnas laiemalt. Niisugune integratsioon eeldab nii ühiskonna tundmist kui ka riigikeele pädevat oskust, mis on ka Eesti valitsuse poolt seatud eestikeelsele õppele ülemineku eesmärgiks. Ka oma vastuses taotlusele on valitsus välja toonud järgmist:

Põhikoolis suuremas osas vene keeles läbiviidav õpe, mida toetab gümnaasiumiastmes 40% ulatuses venekeelne õpe, annab vene keele ja kultuurilise identiteedi arenguks piisava aluse. Eestikeelne aineõpe gümnaasiumis aga ainult toetab eelnimetatud rahvusvahelises dokumendis toodud eesmärkide saavutamist.⁴²

Valitsuse hinnangul ei tähenda gümnaasiumiastmel 60% ulatuses eesti keeles õppimine väljatoodud raamdokumentides esitatu vastu eksimist ka seetõttu, et see puudutab vaid vabatahtliku hariduse omandamist (õppimist gümnaasiumiastmel), mitte kohustuslikku haridust (õppimist põhikooliastmel). Seega on põhikoolis endiselt võimalik omandada haridust vene keeles. Lisaks ei ole vene rahvusest isikutelt võetud ära õigust moodustada erakooli ja võimalust õpetada seal lapsi vene keeles või mõnes muus keeles⁴³, kuid viimasel juhul ei ole riik kohustatud koolide tegevust finantseerima.

Tallinna linnavolikogu poolt välja toodud Anu Masso ja Katrin Kello uurimus „Vene õppekeelega koolide valmisolek eestikeelsele gümnaasiumiõppele üleminekuks“ ei toeta samuti Tallinna linnavolikogu taotlust venekeelseks õppeks, kuna uuringutulemused olid taotluse esitamise ajaks juba kolm aastat vanad ning iseloomustasid ainult ühe aastakäigu õpilasi, kes pidid õppima eesti keeles vaid üht kursust ja kelle peal rakendati esimestena ülemineku sätteid. Lisaks kasutati uuringus õpilaste ja õpetajate enesehinnangu analüüsi metoodikat, mistõttu autorid rõhutasid, et tegemist võib olla subjektiivsete hoiakute ja emotsionaalsete väljendustega, mis viitavad

⁴¹OSCE 2006, lk 8

⁴²Vabariigi Valitsuse korraldus 2012

⁴³*Ibid.*

õpilaste isiklikule arvamusele⁴⁴. Seetõttu ei väljenda uuring tegelikku olukorda ehk milline on õpilaste reaalne ainealane edukus ja valmisolek ning valitsusel on alust arvata, et „iga aastaga paraneb seni vene õppekeeles õppinud õpilaste eesti keele oskus ja valmisolek tulevikus ainult eesti keeles õppida.“⁴⁵

Selle kohta, et põhikooli lõpetaja B1 taseme eesti keele oskus ei võimalda õppida gümnaasiumis eesti keeles vajalikke aineid, eriti humanitaaraineid, Tallinna linnavolikogu ühtegi tõestusmaterjali ei esita. Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendi kohaselt on B1 taseme puhul tegemist iseseisva keelekasutajaga, kes:

Mõistab kõike olulist endale tuttavalt teemal, nagu töö, kool, vaba aeg vm. Saab enamasti hakkama välisriigis, kus vastavat keelt räägitakse. Oskab koostada lihtsat teksti tuttavalt või enda jaoks huvipakkuval teemal. Oskab kirjeldada kogemusi, sündmusi, unistusi ja eesmärke ning lühidalt põhjendada-selgitada oma seisukohti ja plaane.⁴⁶

Seetõttu on vaieldav, kas eelnevalt kirjeldatud keeleoskuse tase on piisav gümnaasiumitasemel ajaloo, kirjanduse, matemaatika, bioloogia või füüsika õppimiseks. Valitsus leiab aga, et üldiselt on õpilaste tase eesti keeles gümnaasiumiastmes õppimiseks piisav, kuna eesti keele keskmised tulemused teise keelena on valitsuse hinnangul suhteliselt kõrged, mistõttu on õpilaste eesti keele oskuse tase oluliselt kõrgem B1-tasemest ehk kohustuslikust tasemest, mille õpilane peab põhikooli lõpuks saavutama⁴⁷.

2.2 2012. aastal esitatud taotluse analüüs

Lisaks õigusaktidele, mis olid välja toodud esimeses taotluses, lisati 2012. aastal juurde veel põhiseaduse §37, mis annab laste hariduse valikul otsustava sõna vanematele⁴⁸. Küll aga ei ole Tallinna linnavolikogu ka sellel korral süübinud seaduse sisulisele seletusele ning on akte vääralt tõlgendanud. Nimelt põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on selgelt välja toodud, et laste hariduse valikul on otsustav sõna küll vanematel, kuid seaduse tõlgendamisel tuleb arvestada, et vanemate otsustav sõna

⁴⁴Masso, A., Kello, K. (2010). Vene õppekeeleaga koolide valmisolek eestikeelsele gümnaasiumiõppele üleminekuks. Tartu Ülikooli haridusuuringute ja õppekavaarenduse keskus, lk 52.

⁴⁵Vabariigi Valitsuse korraldus 2012

⁴⁶Haridus- ja Teadusministeerium. (2002). Euroopa keeleõppe raamdokument: õppimine, õpetamine, hindamine, lk 25.

⁴⁷Vabariigi Valitsuse korraldus 2012

⁴⁸Eesti Vabariigi põhiseadus 1992, §37

piirdub üksnes vanemate usuliste ja filosoofiliste veendumustega, mis ei hõlma vanemate keelelisi eelistusi⁴⁹. Valitsus leiab veel, et mittemõistlik on tõlgendus, mille kohaselt kõigile rahvustele tuleks tagada riigi kulul omakeelne keskharidus, kuna Eestis elab ka paljude muude rahvaste esindajaid peale vene rahvuse⁵⁰ - 2011. aasta rahvaloenduse andmetel elab Eestis 192 rahvuse esindajaid⁵¹. Selline vähemusrahvustele suunatud poliitika ei oleks pikemas perspektiivis nii Eesti riigi kui ka rahvuse püsijäämisel jätkusuutlik.

Kui esimeses taotluses oli Tallinna linnavolikogu oma argumentide toetuseks lisaks Eesti seadusandlusele välja toonud ka rahvusvahelised paktid ning ühe uurimuse, siis 2012. aasta argumendid (välja arvatud seadused) on jäänud ilma igasuguse põhjendusest. Tuuakse välja üksnes koolide hoolekogude arvamused, kuid ei selgitata, mille alusel on antud seisukohtadele jõutud. Lisaks hoolekogude poolt väljendatud tahtele jätkata õpinguid vene keeles, on taotlustes antud erinevaid põhjendamata hinnanguid, miks peaks valitsus neile selleks loa andma. Näiteks väide, mille kohaselt eestikeelsele aineõppele üleminek ei taga hariduse kvaliteeti ja mõjutab negatiivselt vilistlaste edasist edukust ja konkurentsivõimet, on vastuolus Eesti integratsioonipoliitikaga, mille üheks eesmärgiks on eestikeelse õppe kaudu Eestis võrdsete õppimisvõimaluste ning piisava konkurentsivõime tagamine tööturul neile õpilastele, kelle emakeel ei ole eesti keel⁵². Lisaks on mitmest uuringust selgunud, et eestikeelsele õppele ülemineku positiivseks aspektiks on tänu keeleoskuse paranemisele konkurentsivõime kasv tööturul kui ka edasiõppimisel⁵³.

Tallinna linnavolikogu väide, mille kohaselt omavad venekeelse vähemusrahvuse esindajad õigust õppida oma emakeeles, võib oletuslikult põhineda põhiseaduse §37

⁴⁹Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2012, §37.

⁵⁰Vabariigi Valitsuse korraldus. RT III, 23.07.2013, 1. Haabersti Vene Gümnaasiumile venekeelseks õppeks loa andmisest keeldumine. <https://www.riigiteataja.ee/akt/323072013001> (külastatud 15.05.2015)

⁵¹Statistikaamet. 2011. aasta rahva ja eluruumide loendus. <https://www.stat.ee/64309> (külastatud 09.05.2015)

⁵²Kultuuriministeerium. (2014). Lõimuv Eesti 2020. Lõimumisvaldkonna arengukava. http://www.kul.ee/sites/default/files/arengukava_loimuv_eesti.pdf (külastatud 09.05.2015)

⁵³Roosimäe, K. (2012). Venekeelse põhikooli õpilaste arvamus eestikeelsele õppele ülemineku kohta.

Bakalaureusetöö, lk 12.

<http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/26026/Roosimae.pdf?sequence=1> (külastatud 09.05.2015)

lõike 4 teisel lausel, mille kohaselt on vähemusrahvuse õppeasutusel õigus valida õppekeel. Samas ei ole riik põhiseaduse kohaselt kohustatud pakkuma haridust muus keeles kui eesti keeles või ülal pidama vähemusrahvuse õppeasutusi⁵⁴. Vähemusrahvuse õppeasutus ei ole Eesti seadusandluses küll selgelt ja ühemõtteliselt defineeritud mõiste, kuid vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadus kirjeldab seda teatud määral. Mainitud seaduse §24 sätestab, et üks kultuuriomavalitsuse vormidest on rahvuskeelsed või rahvuskultuuri süvaõppega õppeasutused ning §25 kohaselt toimub sellise kooli (klassi) avamine ja selle töö korraldamine erakooliseadusega sätestatud korras. Sellest võib tuletada, et eelnevatel tingimustel asutatud erakool tähendabki vähemusrahvuse õppeasutust, mille õppekeele saab õppeasutus ise valida. Seda õigust kaitseb ka põhiseaduse §37 lõige 2. Valitsus toob oma vastuses välja veel lisaks, et: „Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lõike 4 esimene lause [Igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust] piiritleb avaliku võimu kohustuse hariduse tagamisel eestikeelse õpetuse võimaldamisega.“⁵⁵

Taotluses tuuakse välja, et emakeelne haridus on üheks oluliseks rahvusliku identiteedi säilitamise vahendiks ning eestikeelsele aineõppele üleminek ei võimalda kvaliteetselt täita kooli missiooni vene keele, kultuuri ja ajaloo säilitamise osas, mis omakorda tekitab kahju eesti multikultuursele ühiskonnale. Haridus on küll oluline vahend rahvusliku identiteedi säilitamisel ja kujundamisel, kuid tänapäeva multikultuurses maailmas on pea võimatu ühel riigil pakkuda vähemusrahvustele omakeelset gümnaasiumiharidust, seadmata ohtu oma enda julgeolek. Ka Inimõiguste Keskuse nõukogu liige Iivi Anna Masso on öelnud: „Vähemuse keelse hariduse saamine on pigem privileeg [kui õigus] ja võrreldes Euroopa riikide enamusega on Eesti oma vähemuse suhtes tunduvalt lahkem. Väga harvadel Euroopa vähemustel on omakeelne haridus.“⁵⁶ Küll aga ei saa väita, et eestikeelsele õppele üleminek ei võimalda kvaliteetselt täita kooli missiooni vene keele, kultuuri ja ajaloo säilitamise osas, kuna 40% õppest toimub endiselt vene keeles ning vähemusrahvustel on soovi korral võimalus rajada erakoole. Valitsus lisab omalt poolt soovitusi, kuidas vene koolid

⁵⁴Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritu väljaanne 2012, §37

⁵⁵Vabariigi Valitsuse korraldus 2013

⁵⁶Teder, M. (2012). Masso: vähemusrahvuse emakeelne õpe on privileeg. *Postimees*. <http://www.postimees.ee/804758/masso-vahemusrahvuse-emakeelne-ope-on-privileeg> (külastatud 09.05.2015)

saaksid selles osas ise kaasa aidata: „Õpilaste rahvusliku identiteedi säilitamiseks on võimalik kooli õppekava täiendada konkreetse rahvusvähemuse kultuuri, ajalugu vm tutvustava ainekursusega.“⁵⁷

2.3 2014. aastal esitatud taotluse analüüs

Tallinna linnavolikogu viimane taotlus on võrreldes varasemate taotlustega põhjalikum ning rohkem läbimõeldud. Vaatamata sellele, et ka kolmandat korda viidatakse nendele samadele Eesti seadusandluses olevatele õigusaktidele, mille kooskõla põhiseaduse ja rahvusvaheliste lepingutega on valitsus juba eelneval kahel korral tõestanud, toetub Tallinna linnavolikogu suuremas osas oma viimases taotluses erinevatele uuringutele. Seetõttu võib pidada Tallinna linnavolikogu 2014. aasta taotlust venekeelse õppe jätkamiseks kõige tõsisemaltvõetavamaks, kuid mitte tingimata õigustatuks.

Tallinna Ülikooli Eesti Keele ja Kultuuri Instituudi uuringust „Kakskeelne õpe vene õppekeelega koolis“ tõepoolest selgub lisaks muule, et 1) suurel osal õpilastest on eestikeelsetes ainetundides palju probleeme peaaegu kõigi tunnitegevustega; 2) aineõpetajad tajuvad, et nende õpilastele valmistab eestikeelne aineõpe raskusi; 3) õpilastel ilmnevad probleemid eneseväljendusel, lugemistekstide mõistmisel kui ka õpetaja suulisest kõnest arusaamisel; 4) madal keeletase aeglustab tunni tempot ja takistab ainealaste teadmiste omandamist; 5) õpilastel on ebaühtlane valmisolek gümnaasiumis eestikeelseks aineõppeks.

Uuringutulemuste tõlgendamisel tuleb aga lähtuda uuringu tervikust, mitte ainult ühele osale sellest. Nimelt on uuringus välja toodud ka palju positiivset: juhtide aktiivne toetav suhtumine eestikeelsele õppele üleminekusse; eeltingimused eestikeelse õppe edukaks läbiviimiseks on koolides täidetud ja eestikeelne aineõpe on koolides ettenähtud mahus käivitunud; koolid on suutnud tagada toetava atmosfääri; erinevate osapoolte suhtumine üleminekusse on paranenud; paranenud on õpetajate keeleoskus ja konstruktiivne lähenemine uute eesmärkidega toimetulekul; üleminek on aidanud kaasa õpilaste keeleoskuse paranemisele. Välja on toodud ka erinevad eestikeelset aineõpet takistavad tegurid, millest osadele on viidanud ka Tallinna linnavolikogu, kuid tähelepanuta on jäänud fakt, et need probleemid on uurijate hinnangul lahendatavad. Selleks on uuringus välja toodud mitmeid soovitusi, kuidas muuta üleminek

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse korraldus 2013

eestikeelsele õppele efektiivsemaks.⁵⁸ Tallinna linnavolikogu tõlgendus antud uuringust on aga see, et kuna üleminek eestikeelsele õppele on andnud negatiivseid tulemusi, on õigustatud nende taotlus venekeelse õppe jätkamiseks. Uuring ise aga konstateerib fakti, et haridusmuudatuste läbiviimine on küll väga aja- ja ressursimahukas protsess, mistõttu on arusaadav, et kõik ei kulge veel ideaalselt ja arenguruumi on palju, kuid samas on koolid õppeprogrammi käivitamise ja sellega kaasnevate suurte muutustega toime tulnud.

Sarnane olukord on tekkinud ka haridus- ja teadusministeeriumi töörühma raporti „Vene õppekeelt kasutavate gümnaasiumide õppe tulemuslikkusest eestikeelsele (vähemalt 60% kohustuslikest kursustest) gümnaasiumiõppele üleminekul“ tulemuste tõlgendamisel. Nimetatud raport on tõepoolest kriitilisem võrreldes eelnevalt läbiviidud uurimuste ja ülevaadetega, väites, et eestikeelsele gümnaasiumiõppele ülemineku olukord on tegelikkuses probleemsem, kui varasemad uuringud on seda näidanud⁵⁹. Samas tuuakse välja mitmeid ettepanekuid ja metoodilisi lähenemisi, mille alusel koolide toetamist üleminekul jätkata ja tõhustada. Raportis on esitatud küll ettepanek anda koolidele (ja koolipidajatele) võimalus ja vastutus olla paindlik ainete õpetamise keele valikul, sõltuvalt olemasolevate pedagoogide keeletasemest, kooli erisusest ning õppemetoodilise baasi võimalustest, kuid Tallinna linnavolikogu on jätnud oma taotluses mainimata, et eelnimetatu eeldab õppekeelereformi läbiviimise jätkamist ja õpetajates kui ka õpilastes positiivse arusaama kujundamist riigikeele omandamise vajalikkusest⁶⁰. Vaatamata sellele, toetab uuringu ettepanek mitte kirjutada koolidele ette aineõppe protsente (60% - 40%), mis on vastuolus reformi jätkamise ideega, mis omakorda õigustab teatud määral taotluses esitatut.

Tallinna Ülikooli Psühholoogia Instituudi professorite uuringust „Muukeelne laps Eesti koolis“ selgus, et kõrgema võimekusega mitmekeelsete potentsiaal ei realiseeru

⁵⁸Metslang, H., Kibar, T., Kitsnik, M., Koržel, J., Krall, I., Zabrodskaja, A. (2013). Kakskeelne õpe vene õppekeelega koolis. Uuringu lõpparuanne. Tallinna Ülikooli Eesti Keele ja Kultuuri Instituut.

https://www.hm.ee/sites/default/files/lisa_2_uuring_kakskeelne_ope_vene_oppekelega_koolis_0.pdf (külastatud 09.05.2015)

⁵⁹Haridus- ja Teadusministeerium. (2014). Vene õppekeelt kasutavate gümnaasiumide õppe tulemuslikkusest eestikeelsele (vähemalt 60% kohustuslikes kursustest) gümnaasiumiõppele üleminekul. Raport, lk 14.

https://www.hm.ee/sites/default/files/raport_uleminek_viimane_0.pdf (külastatud 09.05.2015)

⁶⁰*Ibid.*, lk 15

õpitulemustes ja keskmise võimekusega õpilased pigem liikusid madala akadeemilise tasemega gruppi, kusjuures ükskeelsetel lastel sellist muutust ei esinenud. Samas on uurimuses rõhutatud, et „(...) leitud erinevusi õpilaste arengus eestikeelses ja venekeelses õpikeskkonnas ei tohiks üldistada kogu akadeemilisele arengule, vaid tuleks tõlgendada matemaatika arengu kontekstis.“⁶¹ Seetõttu ei ole eelnevalt nimetatud argument taotluse kontekstis relevantne. Lisaks osalesid uuringus üksnes algklasside õpilased⁶², keda tehtav valitsuse otsus, st kas anda taotluse esitanud Tallinna munitsipaalgümnaasiumitele luba venekeelse õppeks või mitte, kuidagi ei puuduta.

Üldine vene suhtluskeelega inimeste pigem negatiivne hoiak eestikeelsele õppele ülemineku suhtes, mis selgus SAAR POLL OÜ üleriigilisest küsitlusest, on tõsiseltvõetav argument, kuna demokraatlikus riigis peaks enamus arvestama ka vähemuse huve ja olema vastutustundlik küsimustes, mis puudutavad vähemuse õigusi. Ka rahvusvaheline tava nõuab seda. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artikli 14 lõike 2 kohaselt on riikidel kohustus piisava vajaduse korral tagada vähemusrahvusesse kuuluvatele isikutele võrdsed võimalused vähemuse keele õppimiseks või õpetuse saamiseks selles keeles⁶³. See, kuidas määratleda, kas nõudlus on piisav või mitte, eeldab täpsete statistiliste andmete olemasolu vähemusrahvuste hoiakute kohta⁶⁴. Antud uuringutulemused näitavad aga, et ülekaalukas enamus vene suhtluskeelega vastanutest ei toeta eestikeelsele õppele üleminekut. Vaieldavaks jääb vaid asjaolu, kas SAAR POLL OÜ poolt läbiviidud küsitlus, kus osales kokku 1000 vastajat (nii vene kui ka eesti suhtluskeelega inimesed), peegeldab adekvaatselt ühiskonnas levinud vähemuste arvamust, mille alusel hariduspoliitilisi otsuseid teha või peaks selles küsimuses sõnaõigus olema vaid reformi puudutavatel asjaosalistel, st lastel ja lastevanematel. Samas, nagu on ka varasemalt käesolevas töös mainitud, võimalus vene keele õppimiseks kui ka selles keeles õpetuse saamiseks (seaduse järgi 40% õppeainetest võib olla vene keeles) on venekeelsele elanikkonnale riigi poolt tagatud ja seega ka kooskõlas vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioonis sätestatuga.

⁶¹Pulver, A., Toomela, A. (2012). Muukeelne laps Eesti koolis. Projekti lõpparuanne. Tallinna Ülikooli Psühholoogia Instituut, lk 189.

http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/40681/Keel_muukeelnelaps.pdf?sequence=1
(külastatud 09.05.2015)

⁶²*Ibid.*, lk 3.

⁶³Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon 1996, artikkel 14 (2)

⁶⁴Council of Europe 2006, lk 35

2.4 Taotluste vormiline analüüs

Lisaks taotlustes esitatud argumentidele on oluline tähelepanu pöörata ka taotlustele endile. Segaseks jääb asjaolu, miks Tallinna rohkem kui 20 venekeelse kooli seast just need taotlustes nimetatud Tallinna munitsipaalüldhariduskoolid peaksid valitsuselt saada loa gümnaasiumis venekeelseks õppeks. Tallinna linnavolikogu ei ole ühtegi sisulist põhjendust esitanud. Vaadates aga viimases taotluses oleva viie kooli – Tallinna Linnamäe Vene Lütseum, Haabersti Vene Gümnaasium, Tallinna Kesklinna Vene Gümnaasium, Tallinna Tõnismäe Reaalkool ja Tallinna Mustjõe Gümnaasium – eesti keele eksami tulemusi, jääb arusaamatuks, miks neil on erandkorras vaja ainult vene keeles õpetamist. Peaaegu kõikide eelnevalt nimetatud gümnaasiumide 2014. aasta eesti keele eksamitulemused näitasid head taset, eksamitulemused varieerusid 70-80 punkti vahel⁶⁵. Endise haridusministri Jevgeni Ossinovski hinnangul võiks „nendest viiest koolist nelja (...) isegi nimetada vene koolide seas eliitkoolideks. Eesti keele tulemused on seal olnud stabiilselt head.“⁶⁶

Kui vaadata koolijuhtide erakondlikku kuuluvust, võib väita, et Tallinna linnavolikogu taotlused omavad ka poliitilist mõõdet. Registri ja Infosüsteemide Keskuse andmetel kuuluvad Tallinna 22 venekeelse munitsipaalgümnaasiumi koolijuhtidest üheksa Keskerakonda. Neist seitse on ühtlasi ka nende üheteistkümne kooli seas, kes on esitanud Tallinna linnavalitsuse vahendusel volikogule taotluse venekeelseks õppeks. Mõni on neist teinud seda korduvalt. Ühe kooli, Linnamäe Vene Lütseumi juht pole küll Keskerakonnas, kuid on 2012. aastal loodud SA Vene Lütseumi juht, mis töötab Tallinna linnavalitsuse toel ja mis tegeleb üldkeskhariduse omandamise ja mitmekülgse õppekavavälise tegevusega, kuid Tallinna abilinnapea Mihhail Kõlvarti sõnul: „Erakooli tegevuseks vajalikku koolitusluba asutusel ei ole ja teenust osutatakse õpilastele

⁶⁵Innove. (2014). Eesti keele teise keelena riigieksam 2014. Riigieksamite statistika 2014. aastal. http://www.innove.ee/UserFiles/Riigieksamid/2014/Statistika/Koolid_eesti_keel_teise_keelena_RE_2014.html (külastatud 09.05.2015)

⁶⁶Nael, M. (2014). Ossinovski näeb Tallinna vene koolide probleemide puhul linnavalitsuse tegemata tööd. *Eesti Rahvusringhääling*. <http://uudised.err.ee/v/eesti/86d18eda-8133-4d87-9d44-d960af2a8226> (külastatud 09.05.2015)

tasuta.⁶⁷ Seetõttu esinevad ka Vene Lütseumi tegevuse osas Vabariigi valitsuse ja Tallinna linnavalitsuse vahel vastuolud. Kahest Keskerakonda kuuluvast koolijuhist, kes ei ole avaldanud soovi venekeelseks õppeks, üks on eragümnaasiumi direktor, mille õppekeeleks on vene keel⁶⁸ (seetõttu ei ole taotluse esitamine vajalik), ning teine direktor on ametisse astunud 2013. aastal⁶⁹, mistõttu ei oma tema erakondlik kuuluvus tähtsust 2011. ja 2012. aastal esitatud taotlustele (sama kooli eelmine direktor ei kuulunud Keskerakonda).

Märkamatuks ei jää asjaolu, et kõik kolm taotlust on valitsusele esitatud vahetult enne valimisi – 2011. ja 2012. aasta taotlused enne 2013. aasta kohaliku omavalitsuse valimisi ja 2014. aasta taotlus mõned kuud enne 2015. aasta Riigikogu valimisi. 2013. aastal ei ole koolide hoolekogud venekeelset õpet taotlenud ning Tallinna linnavolikogu ei ole ühtegi taotlust valitsusele esitanud. Kui esimesed kaks taotlust on valitsusele esitatud vahetult (kuni kahe kuu jooksul) pärast koolide hoolekogude otsuste esitamist Tallinna linnavalitsusele, siis viimast ehk 2014. aasta taotlust vaadeldes selgub, et linnavalitsuse valduses on koolide sooviavaldused venekeelseks õppeks olnud pikka aega. Kuna taotlused põhinevad koolide hoolekogude koosolekute otsustel, mis võeti vastu 28. augustil 2013, 30. septembril 2013, 17. jaanuaril 2014, 30. jaanuaril 2014 ja 28. mail 2014, siis on näha, et linnavalitsus on avaldusi kogunud umbes poolteist aastat – kõige uuem taotlus on üle poole aasta vana ning mõni neist on üle aasta vana. Kuna täpsemalt ei ole teada, miks kolmandal korral oli taotluste kokku kogumine niivõrd pikaajaline protsess, siis on vaieldav, kas taotluste esitamise taga on ka poliitilised motiivid. Volikogu opositsioon on aga arvamusel, et tegemist on valimiskampaania osaga, millega luuakse pingeid eesti- ja venekeelse elanikkonna vahel. Reformierakondlane Ain Seppik on väitnud, et taotluse esitamine vahetult enne valimisi

⁶⁷Koorits, V. (2014). Haridusministeerium on segaduses - mis asi on Tallinna Vene Lütseum? *Delfi*. <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/haridusministeerium-on-segaduses-mis-asi-on-tallinna-vene-lutseum?id=67701215> (külastatud 09.05.2015)

⁶⁸Eurogümnaasiumi õppekava 2012.a. – 2016.a. <http://www.erakool.ee/et/dokumendid/%C3%B5ppekava> (külastatud 09.05.2015)

⁶⁹Tallinna Läänemere Gümnaasiumi kooli ajalugu.

<http://www.laanemere.tln.edu.ee/index.php/et/uldinfo/kooli-ajalugu> (külastatud 09.05.2015)

näitab Keskerakonna soovi antud eelnõuga „(...) oma lühiajalisi ja lühinägelikke poliitilisi huve“⁷⁰ realiseerida.

⁷⁰Velsker, L. (2014). Tallinna volikogu toetas viie kooli hoolekogude taotlusi säilitada venekeelne õpe. *Eesti Rahvusringhääling*. <http://uudised.err.ee/v/eeesti/e5e33f90-3474-4a13-9064-55675686999b> (külastatud 09.05.2015)

3. Järeldused ja diskussioon

Tallinna linnavolikogu ja valitsuse vahelist võitlust Eesti venekeelse gümnaasiumihariduse ümber iseloomustab esimese põhimõtteline vastuseis sellele, et õpetada gümnaasiumi osas õppeained eesti keeles nii suures ulatuses kui 60%. Taotluste analüüsist selgub, et Tallinna linnavolikogu ei ole Eesti seadusandluses olevaid seadusi kui ka rahvusvahelisi norme ning tehtud uuringutulemusi realistlikult tõlgendanud ning esitatud argumendite põhjendatus on küsitav. Koolide hoolekogude taotlused suunati Tallinna linnavolikogu poolt edasi valitsusse ilma igasuguse Tallinna linnavalitsuse poolt tehtud analüüsita, mis oleksid probleemi tausta rohkem selgitanud.

Kuna Tallinna linnavalitsuses on võimal Keskerakond ning ka Tallinna linnavolikogu 79 liikmest üle poole ehk 46 liiget (eelmises volikogu koosseisus 44 liiget⁷¹) on Keskerakonnast ning ka enamus venekeelset õpet toetanud koolijuhti kuuluvad Keskerakonda, siis võivad esitatud taotluste taga olla ka erakonna enda huvid. Samas on tegemist demokraatlikule riigile omase olukorraga, kus erakondlikus süsteemis võimule saamiseks poliitiliste liitlaste leidmine on loomulik: venekeelsed koolid (esindades venekeelset elanikkonda) teostavad oma võimu vene vähemusrahvuste poolt valitud esindaja ehk Keskerakonna kaudu. Arvestades seda, et Keskerakonna võimulpüsimine Tallinnas sõltub suuresti venekeelse valijaskonna toetusest, on vähemusrahvuste jaoks tundliku poliitilise teema nagu venekeelse hariduse toetamine Keskerakonna jaoks oluline nii üleriigilistel kui ka kohalikel valimistel. Samas Keskerakonna positsioon Eesti erakondlikul maastikul ei loo otseseid võimalusi taotletava poliitika elluviimiseks, kuna valitsuse tasandil puudub Keskerakonnal otsene mõjuvõim. Seetõttu võib väita, et Keskerakonna puhul on pigem tegemist venekeelse vähemusrahvuse patrooniga, kes võtab küll venekeelse elanikkonna huve arvesse, kuid kellel puudub reaalne võim nende huvide rakendamiseks ja vähemusrahvuste poliitilise mõjuvõimu suurendamiseks. Seda, kas võimuvahekordade muutudes muutuksid ka Keskerakonna poolt edastatavad sõnumid ja vastandumine praegusele valitsusele, vajab edasist arutlemist.

⁷¹Tallinna Linnavalitsus. Linnavolikogu 7. koosseis 29.10.2019 – 30.10.20013. <https://aktal.tallinnlv.ee/?frame=/main?action=yksused&leht2=koosseisud&leht=linnavolikogu> (külastatud 10.05.2015)

Arvestada tuleb ka asjaolu, et 2011. aasta ja 2015. aasta Riigikogu valimistel on Keskerakond oma valimisplatvormides selgelt toetanud venekeelset gümnaasiumiharidust. 2011. aasta valimisprogrammis lubas Keskerakond tagada venekeelsetele koolidele õiguse ise oma kooli õppekeel valida ning samuti lubati säilitada venekeelne gümnaasiumiharidus neis koolides, kus hoolekogud seda soovivad⁷². 2015. aasta valimisplatvormis lubati samuti venekeelset gümnaasiumiharidust, kuid olulise muudatusena toonitati ka intensiivse eesti keele, kirjanduse ja kodanikuõpetuse vajalikkust⁷³. Käesolevas töös eeltoodud ja Keskerakonna valimisplatvormi arvesse võttes võib oletada, et koostöös keskerakondlikult meelestatud koolijuhtidega on Tallinna linnavalitsuse eesmärgiks valitsusele esitatud taotlusi oma valimiskampanias ära kasutada, demonstreerides sellega venekeelsele elanikkonnale, et nende soovidega on arvestatud, sõltumata sellest, mis otsusele jõuab valitsus.

Kuigi Tallinna linnavalitsus viitab oma esimeses taotluses üksnes Haagi konventsiooni 13. punktile, siis sellest olulisemaks võib pidada seda, et kõik rahvusvahelised dokumendid, millele Haagi soovitused toetuvad, kriipsutavad alla vähemusrahvuste osalemise vajadust neid puudutavate otsuste tegemise protsessis. Seda on Tallinna linnavolikogu ka oma kõigis taotlustes korduvalt välja toonud, mitte küll rahvusvahelisele õigusele viidates, vaid tuginedes Eesti seadusandluses sätestatule. Kuna valitsus ei ole vene vähemusrahvust otsustamisprotsessi õppekeele osas otseselt kaasanud, sest põhiseaduse tõlgendus seda ei nõua, siis võib väita, et Tallinna linnavalitsus lihtsalt täidab oma seadusest tulenevaid ülesandeid, milleks on esindada oma linna elanikke ja tagada neile õigus võimu teostamisel kaasa rääkida.

Samas ei anna tehtud analüüs vastust, milline on laiem vene vähemusrahvuste suhtumine eestikeelsele õppele üleminekusse, vaid peegeldab üksnes taotluse esitanud koolide hoolekogude hoiakuid. Tallinna linnavolikogu poolt viidatud üleriigiline

⁷²Keskerakond. (2011). Eesti Inimkeskseks. Eesti Keskerakonna valimisplatvorm Riigikogu XII koosseisu valimistel, lk 10.

http://www.keskerakond.ee/valimised/EK%20Valimisplatvorm_14%2001%2011.pdf (külastatud 15.05.2015)

⁷³Keskerakond. (2015). Teeme teisiti! Eesti Keskerakonna valimisplatvorm Riigikogu XIII koosseisu valimistel, lk 11.

http://www.keskerakond.ee/files/Keskerakonna_valimisplatvorm_2015__aasta_Riigikogu_valimisteks.pdf (külastatud 15.05.2015)

küsitluse tulemused näitavad küll, et enamus venekeelsest elanikkonnast ei toeta valitsuse poolt rakendatavat haridusreformi, kuid arusaamatuks jääb see, miks ülejäänud Tallinna vene munitsipaalgümnaasiumid, kes ei ole valitsusele taotlust esitanud, on teinud üleminekuga seoses suuri pingutusi ja suutnud asjad korda saada ja süsteemi toimima panna. Seetõttu vajaks ka see teema edasist uurimist.

Seda, kuivõrd edukas ja milliseid probleeme on eestikeelsele aineõppele üleminek vene õppekeelega koolidele reaalselt kaasa toonud ning milline peaks selles osas olema edaspidine valitsuse poolt rakendatav poliitika, vajab samuti edasist diskuteerimist. Samuti vajaks põhjalikku analüüsi valitsuse vastused esitatud taotlustele, mida käesolev töö piiratud töömahu tingimustes ei uurinud. Valitsus ei ole küll Tallinna linnavolikogu poolt esitatud viimasele taotlusele vastust andnud, küll aga on haridus- ja teadusministeeriumi üldharidusosakonna juhataja Irene Käosaar, kes on taotlusi menetledes läbi käinud kõik neli kooli, järgmisel seisukohal:

Tervikuna on kõik koolid läinud üle eestikeelsele aineõppele ja meil ei ole alust (uuringuid), mis näitaksid, et õpilaste akadeemilised tulemused oleksid kuidagi muutunud. Haridussüsteem on tervik ja seega peab siin vaatama väga palju erinevaid tahke, muuhulgas ka seda, et vahepeal on muutunud nii riiklik õppekava kui kooli lõpetamise kriteeriumid ning eksamisüsteem, mistõttu üks-ühele võrdlusi teha ei saa. Uuringud, millele viitab Tallinna linnavalitsus on valdavalt tellitud haridus- ja teadusministeeriumi poolt ning loomulikult oleme sealt tulnud järeldusi protsessi juhtimisel arvesse võtnud, küll aga ei ole ükski uuring näidanud midagi sellist, mis annaks põhjust protsessi õigsuses kahelda või muudatusi teha. Küll on tänaseks selge, et eestikeelset õpet tuleks alustada varem kui gümnaasiumiastmes.⁷⁴

⁷⁴ Käosaar, I. (2015). *Autori intervjuu*. Tartu, 4. mai.

Kokkuvõte

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks oli uurida, kas Tallinna linnavolikogu poolt valitsusele esitatud venekeelset gümnaasiumiõpet nõudvate taotluste puhul on tegemist vähemusrahvuste hariduslike keeleõiguste kaitsmisega või pigem „poliitilise mänguga” ning kuivõrd on esitatud taotlused selle sisu arvesse võttes õigustatud. Lisaks anti hinnang Tallinna linnavalitsuse rollile ja võimalikele motiividele selles küsimuses.

Töö kontseptuaalne osa defineeris käesoleva uurimistöö kontekstis kasutatavad kõige olulisemad mõisted nagu vähemusrahvus ja keeleõigused. Lisaks tutvustati rahvusvahelistes dokumentides ja Eesti seadusandluses sätestatud vähemusrahvuste haridusega seotud keeleõiguseid, anti ülevaade gümnaasiumiastmes eestikeelsele õppele ülemineku ajakavast ja sellega seonduvatest protsessidest ning põhjendati juhtumi valikut.

Käesolevas uurimistöös analüüsiti kolme Tallinna linnavolikogu taotlust venekeelseks õppeks, mis edastati valitsusele 2011., 2012. ja 2014. aastal. Taotluste analüüsimisel toetuti Eesti seadusandlusele kui ka rahvusvahelisele õigusele, taotlustes esitatud uuringute sisule ning vähesemal määral ka meedias kajastatule kui ka valitsuste vastustele. Töö raames viidi läbi ka intervjuu haridus- ja teadusministeeriumi üldharidusosakonna juhataja Irene Käosaarega, kes on osalenud kõigi kolme taotluse menetlemisel.

Taotluste analüüsist selgus, et Tallinna linnavolikogu ei ole Eesti seadusandluses olevaid seadusi kui ka rahvusvahelisi norme ning tehtud uuringutulemusi realistlikult tõlgendanud ning esitatud argumendite põhjendatus on küsitav. Võttes arvesse seda, et 1) Tallinna linnavalituses on võimul Keskerakond; 2) enamuse taotluse esitanud koolijuhtidest kuuluvad samuti Keskerakonda; 3) taotlused on esitatud enne kohaliku omavalitsuse või Riigikogu valimisi; 4) Keskerakond on valitsusega opositsioonis; 5) Keskerakonna võimulpüsimine Tallinnas sõltub vene valijaskonnast; 6) erandit taotlenud koolide eesti keele eksamitulemused on stabiilselt head ja 7) Keskerakonna üheks valimislubaduseks on venekeelne gümnaasiumiharidus, annavad alust väita, et taotluste üheks eesmärgiks võis olla Tallinna linnavalitsuse soov valitsusele esitatud taotlusi oma valimiskampaanias ära kasutada. Samas on valimiskampaania loomulik osa

demokraatlikust protsessist, kus valijate huvide esindamine ja nende õiguste eest seismine mängib olulist rolli ning seega võib Tallinna linnavalitsuse taotluste esitamist venekeelseks õppeks tõlgendada ka kui venekeelse vähemusrahvuse esindamist. Ka rahvusvahelised dokumendid peavad oluliseks vähemusrahvuste osalemist neid puudutavates küsimustes ning Tallinna linnavalitsus on selle õiguse eest seismise kohustuse enda kanda võtnud. Teisalt Keskerakonna positsioon Eesti erakondlikus süsteemis seab piirangud vähemusrahvuste esindatusele riiklikul tasemel, mistõttu ei oma esitatud taotlused riigitasandil otsest mõju ning vene vähemusrahvuste esindatus jääb enamasti üksnes kohaliku linnavalitsuse tasandile.

Kuna käesolevas uurimustöös lähtuti tulemuste tõlgendamisel üksnes kolmest esitatud taotlusest, ei anna antud uurimustöö püstitatud küsimusele lõplikku ja ammendavat vastust ning vajab edasist uurimist ja arutelu. Põhjalikumalt uurimist vajaks vene vähemusrahvuste üldiste hoiakute kaardistamine seoses eestikeelsele õppele üleminekuga ning kuivõrd need kattuvad Tallinna linnavolikogu poolt esitatud taotlustega. Samuti ei olnud käesoleva uurimistöö eesmärgiks välja selgitada, kuivõrd õigustatud on valitsuse poolt vene õppekeele koolides rakendatav keelepoliitika ja sellest tulenevalt ka valitsuse vastused esitatud taotlustele ning milline peaks olema hariduse kvaliteeti silmas pidades parim keeleprotsentide vahekord. Kuid võttes arvesse teema olulisust ja päevakorda tekkinud probleeme seoses eestikeelsele aineõppele üleminekuga, vajaks ka see probleem edasist diskuteerimist.

Kasutatud allikad

1. Council of Europe Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. (2006). Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryEducation_en.pdf (külastatud 09.05.2015)
2. Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat. <http://www.eki.ee/dict/ekss/> (külastatud 21.03.2015)
3. Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. (2008). <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/> (külastatud 08.05.2015)
4. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349. <https://www.riigiteataja.ee/akt/633949> (külastatud 09.05.2015)
5. Eurogümnaasiumi õppekava 2012.a. – 2016.a. <http://www.erakool.ee/et/dokumendid/%C3%B5ppekava> (külastatud 09.05.2015)
6. Gnadenteich, U. (2014). Tallinna vene eliitkoolid taotleavad taas venekeelset gümnaasiumiõpet. *Postimees*. <http://tallinncity.postimees.ee/2991027/tallinna-vene-eliitkoolid-taotlevad-taas-venekeelset-gumnaasiumiõpet> (külastatud 08.05.2015)
7. Haabersti Vene Gümnaasiumile venekeelseks õppeks loa andmisest keeldumine. RT III, 23.07.2013, 1. Vabariigi Valitsuse korraldus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/323072013001> (külastatud 15.05.2015)
8. Haridus- ja Teadusministeerium. (2014). Vene õppekeelt kasutavate gümnaasiumide õppe tulemuslikkusest eestikeelsele (vähemalt 60% kohustuslikes kursustest) gümnaasiumiõppele üleminekul. Raport. https://www.hm.ee/sites/default/files/raport_uleminek_viimane_0.pdf (külastatud 09.05.2015)
9. Haridus- ja Teadusministeerium. (2002). Euroopa keeleõppe raamdokument: õppimine, õpetamine, hindamine.
10. Innove. (2014). Eesti keele teise keelena riigieksam 2014. Riigieksamite statistika 2014. aastal. http://www.innove.ee/UserFiles/Riigieksamid/2014/Statistika/Koolid_eesti_keeel_teise_keelena_RE_2014.html (külastatud 09.05.2015)

11. Keeleseadus. RT I 2011, 860. <https://www.riigiteataja.ee/akt/118032011001> (külastatud 08.05.2015)
12. Keskerakond. (2015). Teeme teisiti! Eesti Keskerakonna valimisplatvorm Riigikogu XIII koosseisu valimistel. http://www.keskerakond.ee/files/Keskerakonna_valimisplatvorm_2015__aasta_Riigikogu_valimisteks.pdf (külastatud 15.05.2015)
13. Keskerakond. (2011). Eesti Inimkeskseks. Eesti Keskerakonna valimisplatvorm Riigikogu XII koosseisu valimistel. http://www.keskerakond.ee/valimised/EK%20Valimisplatvorm_14%2001%2011.pdf (külastatud 15.05.2015)
14. Kloss. H. (1971). Language Rights of Immigrant Groups. *International Migration Review*. Vol. 5, No. 2, lk 259-260.
15. Koorits, V. (2014). Haridusministeerium on segaduses - mis asi on Tallinna Vene Lütseum? *Delfi*. <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/haridusministeerium-on-segaduses-mis-asi-on-tallinna-vene-lutseum?id=67701215> (külastatud 09.05.2015)
16. Koppel, K. (2011). Kaks täiskasvanute kooli said loa venekeelseks õppeks. *Eesti Rahvusringhääling*. <http://uudised.err.ee/v/eesti/7e3176bd-621f-4e02-b1b9-1ac4b4ec6d17> (külastatud 08.05.2015)
17. Kultuuriministeerium. (2014). Lõimuv Eesti 2020. Lõimumisvaldkonna arengukava. http://www.kul.ee/sites/default/files/arengukava_loimuv_eesti.pdf (külastatud 09.05.2015)
18. Käosaar, Irene. (2015). *Autori intervjuu*. Tartu, 4. mai.
19. Kymlicka, W., Patten, A. (2003). *Annual Review of Applied Linguistics*. Cambridge University Press: USA.
20. Lasnamäe Gümnaasiumile venekeelseks õppeks loa andmisest keeldumine. RT III, 03.02.2012, 5. <https://www.riigiteataja.ee/akt/303022012003> (külastatud 09.05.2015)
21. Masing, K. (2012). Tallinn taotleb venekeelse õppe jätkumist neljas koolis. *Eesti Rahvusringhääling*. <http://uudised.err.ee/v/eesti/ae877bd9-5239-446f-808c-4856ee279a40> (külastatud 08.05.2015)
22. Masso, A., Kello, K. (2010). Vene õppekeele koolide valmisolek eestikeelsele gümnaasiumiõppele üleminekuks. Tartu Ülikooli haridusuuringute ja õppekavaarenduse keskus.

23. Metslang, H., Kibar, T., Kitsnik, M., Koržel, J., Krall, I., Zabrodskaja, A. (2013). Kakskeelne õpe vene õppekeelega koolis. Uuringu lõpparuanne. Tallinna Ülikooli Eesti Keele ja Kultuuri Instituut. https://www.hm.ee/sites/default/files/lisa_2_uuring_kakskeelne_ope_vene_oppe_keelega_koolis_0.pdf (külastatud 09.05.2015)
24. Nael, M. (2014). Ossinovski näeb Tallinna vene koolide probleemide puhul linnavalitsuse tegemata tööd. *Eesti Rahvusringhääling*. <http://uudised.err.ee/v/eesti/86d18eda-8133-4d87-9d44-d960af2a8226> (külastatud 09.05.2015)
25. OSCE. (2006). Haagi soovitused rahvusvähemuste õiguse kohta haridusele & seletuskiri. <http://www.osce.org/et/hcnm/32183?download=true> (külastatud 15.05.2015)
26. Pulver, A., Toomela, A. (2012). Muukeelne laps Eesti koolis. Projekti lõpparuanne. Tallinna Ülikooli Psühholoogia Instituut. http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/40681/Keel_muukeelnelaps.pdf?sequence=1 (külastatud 09.05.2015)
27. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. RT I 2010, 41, 240. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410> (külastatud 08.05.2015)
28. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus [terviktekst muudatustega kuni 10.02.99]. RT I 1999, 42, 497. <https://www.riigiteataja.ee/akt/77462> (külastatud 08.05.2015)
29. Roosimäe, K. (2012). Venekeelse põhikooli õpilaste arvamus eestikeelsele õppele ülemineku kohta. Bakalaureusetöö. <http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/26026/Roosimae.pdf?sequence=1> (külastatud 09.05.2015)
30. Sommer-Kalda, S. (2014). Narvas taotleb vene õppekeelt üks kool. *Põhjarannik*. <http://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=pohjarannik20141106.2.6.3> (külastatud 08.05.2015)
31. Statistikaamet. (2011). aasta rahva ja eluruumide loendus. <https://www.stat.ee/64309> (külastatud 09.05.2015)
32. Sulbi, R. (2010). HTM: Vene Koolide Nõukogu eksitab inimesi. *Postimees*. <http://www.postimees.ee/360352/htm-vene-koolide-noukogu-eksitab-inimesi> (külastatud 08.05.2015)

33. Tallinna Linnavalitsus. Linnavolikogu 7. koosseis 29.10.2019 – 30.10.20013.
<https://aktal.tallinnlv.ee/?frame=/main?action=yksused&leht2=koosseisud&leht=linnavolikogu> (külastatud 10.05.2015)
34. Tallinna Linnavolikogu. (2014). Taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele Tallinna Linnamäe Vene Lütseumi, Haabersti Vene Gümnaasiumi, Tallinna Kesklinna Vene Gümnaasiumi, Tallinna Tõnismäe Reaalkooli ja Tallinna Mustjõe Gümnaasiumi gümnaasiumide õppekeele kohta. Otsus nr 168.
35. Tallinna Linnavolikogu. (2012). Taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele Tallinna Kesklinna Vene Gümnaasiumi, Tallinna Linnamäe Vene Lütseumi, Tallinna Tõnismäe Reaalkooli ja Haabersti Vene Gümnaasiumi gümnaasiumide õppekeele kohta. Otsus nr 104.
36. Tallinna Linnavolikogu. (2011). Taotluse esitamine Vabariigi Valitsusele mõnede Tallinna munitsipaalüldhariduskoolide gümnaasiumide õppekeele kohta. Otsus nr 44.
37. Tallinna Läänemere Gümnaasiumi kooli ajalugu.
<http://www.laanemere.tln.edu.ee/index.php/et/ulldinfo/kooli-ajalugu> (külastatud 09.05.2015)
38. Teder, M. (2012). Masso: vähemusrahvuse emakeelne õpe on privileeg. *Postimees*.
<http://www.postimees.ee/804758/masso-vahemusrahvuse-emakeelne-o-pe-on-privileeg> (külastatud 09.05.2015)
39. United Nations. (2010). Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (külastatud 08.05.2015)
40. United Nations Commission on Human Rights. (2005). Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.
<http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (külastatud 10.05.2015)
41. Velsker, L. (2014). Tallinna volikogu toetas viie kooli hoolekogude taotlusi säilitada venekeelne õpe. *Eesti Rahvusringhääling*.
<http://uudised.err.ee/v/eesti/e5e33f90-3474-4a13-9064-55675686999b> (külastatud 09.05.2015)

42. Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon. RT II 1996, 40, 154.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13086847> (kõlastatud 10.05.2015)
43. Vähemusrahvuse kultuuriautonomoomia seadus. RT I 1993, 71, 1001.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/VRKAS> (kõlastatud 08.05.2015)

Summary

In 2011 60-percent Estonian-language curriculum was imposed on Russian-language upper secondary schools across the country under national law. While many schools have come to terms with the new arrangement, a number of others strongly oppose to the move. The Tallinn City Council has approved three times the requests of several high schools to implement Russian as the main language of instruction at the upper secondary schools, but the Estonian Government have denied permissions to all applications submitted by the Tallinn City Council. The aim of this bachelor thesis was to find out what was behind the Tallinn City Council's applications – whether it was a move to protect minorities' educational language rights or was it just a „political game“.

The analysis were based on Estonian legislation and international agreements, as well as on surveys which were outlined in these applications. In addition, media analysis, Estonian Government's answers and the interview with the head of the General Education Department of Ministry of Education and Research Irene Käosaar were the basis for the analysis.

The analysis showed that the Tallinn City Council has not succeeded in interpreting Estonian legislation and international norms as well as the survey results realistically. Also the merits of the arguments were questionable. As a result of the analysis the following assumptions can be made: 1) debate about language instruction policies acquires a mostly electoral significance; 2) although the representative role of the Tallinn City Government cannot be denied, the Center Party-governed Tallinn does not provide the Russian minorities direct avenues toward state-level influence, because of it's position in the Estonian party system.

For the future research I suggest to analyse also the Estonian Government's answers to these applications to find out whether they are justified or not and to survey the general attitudes of the Russian minorities towards to Estonian-language secondary education.